

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Wirtschaftsausschuss**

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1649

Univ.-Prof. Dr. Ulf Hahne

Ökonomie der Stadt- und
Regionalentwicklung

Gottschalkstraße 22
D - 34127 Kassel

hahne@uni-kassel.de

Tel: xx49 (0) 561 804-3076
Fax: xx49 (0) 561 804-2390

26.08.2013

Zeichen: L 214

Stellungnahme zu

Antrag „Charta für Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturvorhaben“,

Drucksache 18/825

Vorlage „Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern stärken“, Umdruck 18/1373

Vorbemerkung: Für die Einbeziehung in Ihre Beratungen danke ich – nicht nur als Experte, sondern auch als Bürger dieses Landes. Als Ökonom und Regionalentwickler bin ich – in unterschiedlichen Funktionen – in viele Beteiligungsprozesse der Stadt- und Regionalentwicklung eingebunden. Vor diesem Hintergrund sind meine Hinweise zu verstehen.

- (1) Es ist zu begrüßen, dass sich der Schleswig-Holsteinische Landtag grundsätzlich mit Fragen der Verbesserung der Bürgerbeteiligung befasst. Angesichts starker Proteste gegen Groß- wie gegen Lokalvorhaben – von Stuttgart 21 über den CCS-Protest in Schleswig-Holstein bis zur Auseinandersetzung über neue Windkraftstandorte – ist eine bessere Beteiligungs- und Informationskultur vonnöten. Beteiligung ist immer wieder neu anzustoßen und bedarf daher immer wieder neuer Initiativen. Einmalige Gesetzgebungen werden den üblichen Zyklus des Auflebens und Erlahmens von aktiven Bürgerbeteiligungen nicht durchbrechen können, sie können aber dazu beitragen, die „Beteiligungskultur“ im Land Schleswig-Holstein zu verbessern und in das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger ebenso wie in das der Vorhabenträger und Entscheider zu tragen.

- (2) Beteiligung ist ein wertvolles Gemeingut: Es schafft Transparenz, ermöglicht Teilhabe an Prozessen und Entscheidungen, verbessert den Dialog zwischen unterschiedlichen Akteuren und Interessen, senkt Dauer und Kosten von Planungsverfahren und erhöht – im guten Fall – die Qualität der Entscheidungen über Projekte.
- Bürgerbeteiligung muss je nach Art und Umfang des Vorhabens unterschiedlich weit gehen. In einigen Fällen ist eine bloße Information zur Herstellung von Transparenz ausreichend, in weiteren eine Konsultation (wobei letztere noch immer oft für Beteiligung gehalten wird). In anderen Fällen sind echte Beteiligung oder auch Empowerment angemessen.
- (3) Beteiligung muss mit Offenheit bei Informationen und Beteiligungsprozess einhergehen und darf nicht als Alibi erfolgen. Wo man nur Akzeptanz abholen möchte, ohne für Veränderungen, neue Ideen und auch Kompromisse bereit zu sein, wird ein gutes Instrument desavoiert. Umgekehrt gilt die Forderung nach Offenheit des Prozesses auch für die Bürger: Wer nur Ärger und Frustration artikulieren möchte, aber nicht bereit zum Lernen und zur Veränderung ist, trägt auch nicht zu einer guten Beteiligungskultur bei.
- (4) Große raumbedeutsame Projekte sind meist komplex. Zugleich ist auch Bürgerbeteiligung ein komplexes Unterfangen mit einer Vielzahl von Interessen, Akteuren, unterschiedlichen Vorkenntnissen, Gesprächskulturen und Bewertungen. Der Vielfalt und Komplexität kann nicht mehr mit hierarchischen Verfahren und obrigkeitlichen Entscheidungen begegnet werden. Stattdessen müssen auch staatliche Institutionen und unternehmerische Initiativen lernen, in Kooperation und im multilateralen Dialog mit Verbänden und Bürgern nach tragfähigen Lösungen zu suchen.
- (5) Je komplexer das Vorhaben ist, desto überlegter müssen die Beteiligungsverfahren und ihr „Prozessdesign“ sein. Insbesondere ist auch die Aufgabenstellung des Beteiligungsverfahrens vorab zu klären und das Verfahren in unterschiedliche Beteiligungsschritte einzuteilen. Angesichts der Komplexität nimmt auch die Eindeutigkeit der Verantwortlichkeiten ab (Entscheider, Projektträger, Finanzierer, Grundstückseigner etc.), wie die Beispiele Stuttgart 21 oder Elbphilharmonie zeigen. Auch dies erfordert eine stärkere Aufteilung in Beteiligungsschritte.
- (6) Beteiligung und Dialog müssen weit vor der Einleitung von Planfeststellungsverfahren oder vor Antragstellung für Bauprojekte beginnen. Im Planfeststellungsverfahren wird nur noch über das „Wie“ entschieden, aber nicht mehr über das „Ob“.
- (7) Gute Beteiligung besteht – vereinfacht – aus vier Phasen:
- Informieren: Die Informationsphase bietet offen die Informationen über das Vorhaben an, insbesondere seine räumlich-ästhetischen Wirkungen, die verkehrlichen Auswirkungen, die Umweltwirkungen und die regionalwirtschaftlichen Effekte.
Die Informationen sind online anzubieten, vor Ort auszulegen und in Informationsveranstaltungen zu erörtern. Bei Hochbauvorhaben sind visuelle Verfahren bis hin zu 1:1 Darstellungen der äußeren Abmessungen dreidimensional zu errichten, wie es in der Schweiz seit langem üblich ist.

- Bedarf klären: Die Frage, ob ein Vorhaben überhaupt gesellschaftlich wünschenswert ist, muss an den Anfang gestellt werden. Die Bedarfsklärung ist ein wichtiger Schritt für das weitere Verfahren. Eine Formalisierung könnte durch ein „Bedarfserörterungsverfahren“ erfolgen, wie es MARTIN BURGI (LMU München) fordert. Das Verfahren selbst sollte als informelles Erörterungsverfahren unter Beteiligung aller wichtigen Akteure durchgeführt werden.
- Wissen schaffen und beraten: Sowohl für die Bedarfsklärung als auch für das möglicherweise anschließende weitere Verfahren ist das Fachwissen bereitzustellen. Zugleich ist die Bereitschaft zum gegenseitigen Lernen zu akzeptieren, denn vielfach sind die Bürger die lokalen Experten, die Lokalwissen einbringen können. Beteiligen heißt auch: befähigen. Bürger sind durch geeignete Methoden in die Lage zu versetzen, auch inhaltlich mitzuwirken zu können.
- Beteiligen: Beteiligen erfordert zunächst die Übereinkunft über Regeln des Miteinander-Redens. Diese sind zwischen Vorhabenträger, den mit der Planung befassten Institutionen sowie Verbänden und Bürgern einvernehmlich abzustimmen. Über Beteiligungsmethoden gibt es eine Vielzahl von Literatur, einen guten Überblick bietet aktuell SELLE 2013¹.

- (8) Beteiligungsprozesse müssen ehrlich sein: Möglichkeiten der Einflussnahme und Grenzen müssen von Anfang an klar definiert werden. Das Vertreten von Individualinteressen ist legitim – auf Seiten der Initiatoren von Projekten also ebenso wie auf Seiten der Bürger. Die Entscheidungswege sind offen zu legen. Dies gilt ebenso für die Schnittstellen, an denen Erkenntnisse der Bürger in das Entscheidungsverfahren einfließen können.
- (9) Zu den Innovationen im Beteiligungsprozess gehört auch die Schaffung von prozessbegleitenden Gremien, in denen die wichtigsten Akteure auch während der Umsetzung eines Vorhabens miteinander die wichtigsten Probleme und Konflikte (z.B. Optimierung des Baustellenverkehrs, Lärmfragen) besprechen. So wurde z.B. bei der Errichtung der Pipeline zwischen den Raffinerien Wesseling und Godorf am Rhein mit Erfolg ein „Baustellenrat“ eingerichtet.
- (10) Beteiligungsprozesse müssen offen sein: Während die ältere Generation inzwischen aufgrund von Wissen und Erfahrung die Artikulationsmöglichkeiten gut nutzt, ist die jüngere Generation durch geeignete Verfahren direkt anzusprechen und über Vertreter formell in die Verfahren einzubeziehen.
- (11) Grenzüberschreitende Projekte und Projekte mit grenzüberschreitenden Wirkungen (wie Fehmarnbelt-Querung, CCS-Vorhaben) müssen so verhandelt werden, dass die Bürgerbeteiligung beider Seiten mit Gehör auch im Nachbarland gewährleistet ist.

¹ Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?. Analysen und Konzepte. Detmold: Verlag Dorothea Rohn. Mit Supplements im Internet.

- (12) Die Quoren für Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein sollten um 1 v.H. herabgesetzt werden.
- (13) Bürgerentscheide sollten nur vorsichtig eingesetzt werden. Sie sind ein Verfahren, das immer Verlierer erzeugt. Im Vordergrund stehen sollte vielmehr die Suche nach Lösungen, die für alle Seiten akzeptabel sind. Dies ist nur im Rahmen dialogischer Prozesse möglich.
- (14) Bürgerbeteiligung ist aufwendig. Daher müssen Prozesse mehr Planungszeit beinhalten und Planungskosten für die Prozessmoderation und die Beteiligungsschritte in die Kosten einbezogen werden. Die Prozessmoderation ist unabhängig von der Planungsaufgabe zu vergeben.
- (15) Zum Schluss: Breite Bürgerbeteiligung bedeutet nicht zwangsläufig leichtere Entscheidungen, auch nicht automatisch bessere Ergebnisse von Verfahren oder mehr Demokratie, sie erhöht „nur“ die Transparenz der Inhalte und Verfahren.

Ulf Hahne, im August 2013